

业主委员会自治困境探讨

吴芸芸
(厦门大学 福建厦门 361000)

摘要: 自改革开放以来经济社会的不断发展, 业主委员会日益受到人们的关注。业主委员会作为社区自治组织, 它在维护业主权利, 表达业主诉求, 增进社区和谐方面发挥独特的作用。尽管业主委员会的产生和发展意义重大, 但同时也要看到业主委员会还处在初级发展阶段, 它在实际运作中正面临着许多问题, 如业主委员会自治制度不完善、业主自治意识淡薄等, 这些问题严重影响到业主委员会的正常运作。因此, 如何完善业主委员会自治制度是一个值得探讨的问题。

关键词: 业主委员会 自治 困境

中图分类号: D669

文献标识码: A

文章编号: 1672-3791(2013)11(c)-0224-02

业主委员会在我国是一个新事物, 它在大陆出现的时间并不长, 至今只有二十年左右的发展历程。“我国第一个业主委员会是在1991年深圳市万科天景花园小区内正式成立, 其成立的最初目的是为适应市场化、专业化、社会化的物业管理需求”。^[1] 业主委员会是一种新兴的自治组织, 其在理论上或是在实践中都受到学术界的重视。

1 业主委员会的概念及产生

业主委员会的产生和发展与我国住房制度变革密切相关, 根据2007年10月国务院颁布《物业管理条例》的规定, “业主委员会是小区决策机构业主大会的执行机构, 负责召集业主大会, 报告物业管理实施情况, 代表业主和物业管理企业签订合同, 并维护业主利益的自治组织”。^[2]

业主委员会产生与发展的前提条件是 国家与社会关系的调整, 新中国成立后, 我国在经济上实行计划经济, 在政治上实行中央高度集权的政治体制, 在这种体制下, 政府运用行政手段配置社会资源, 国家侵蚀社会自身的发展空间, 形成强国家、弱社会的格局; 伴随着改革开放的不断深入, 以高度集权、计划经济为特征的强国家、弱社会格局开始松动, 从而出现了三方鼎立的局面即政府、市场与社会; 在市场经济条件下, 政府应有传统的全能政府向法治政府、责任政府、有限政府、服务政府转变, 要求政府由单一的社会管理主体向多中心社会治理主体转变, 这就为公民社会的成长、民间组织(业主委员会)的发展创造有利的条件。

城市住房制度变革是业主委员会诞生的直接原因, 住房制度变革, 一方面, 使房屋进入市场, 允许个人自由买卖并成为房屋的产权人, 在房屋产权个人化的基础上, 业主的概念逐渐产生, 因而业主委员会就具备了产生的前提条件。另一方面, 使城市商品房住宅小区的管理方式和手段发生相应的变化, 传统单位制下旧的小区管理体制已经不适应现代小区治理; 新型城市住

宅小区主要以社区居民自治来进行自我管理, 而社区居民自治中的居委会行政色彩过浓, 无法满足居民的自治需求, 只有业主委员会能够较好地发挥自治功能, 维护业主的利益, 因此, 住房制度变革对业主委员会的产生影响最大。

公民维权观念增强是业主委员会产生的思想保障, 公民维权意识使得公民对自身的权利观念有了新认识, 也使得公民更珍惜和维护自己的合法权利; 在现实生活中, 小区居民的合法权益经常受到开发商和物业公司的侵犯, 面对掌握更多资源的开发商和物业公司, 单个业主的维权行动力量显得势单力薄, 在这种形势下, 居民往往会自发组织起来, 以集体行动方式来维护自己的权利, 这就促使业主维权运动的蓬勃发展。

2 业主委员会自治中的困境

2.1 业主委员会法律地位问题

在《物业管理条例》中, 散落着一些关于业主委员会的法律规定, 但《条例》并无明确划定业主委员会的法律地位, 这就导致了业主委员会在实际维权中经常遭遇法律地位不明确的尴尬境地, 具体来说, 体现在以下两个方面。

第一, 业主委员会缺乏诉讼主体资格。

在维护业主权利时, 业主委员会经常要运用司法途径来维护自身的利益。在一些小区纠纷案例中, 由于业委会诉讼主体资格的缺乏, 法院一般不受理此案例, 这就导致业委会无法运用法律手段进行维权, 从而影响了业主委员会作用的发挥。此外, 业主委员会诉讼主体地位的模糊性, 还造成不同地区、不同法院对业主纠纷案例持不同的态度, 而这种态度取决于法院主观上是否认同业主委员会的诉讼主体资格, 这使得业主纠纷案例在实际运作中出现不同的结果。

第二, 业主委员会缺乏民事主体资格。

按照目前的法规来看, 在物业管理区

域内无民事主体资格的机构就是业主委员会。由于业主委员会没有独立的财产, 所以不具备民事主体资格、不具备对外承担责任的能力、不能代表业主与物业企业签订合同, 但在实际中, 与物业公司签订服务合同的事务经常是由业主委员会来完成的, 并且对外承担由此产生的民事责任, 这种理论与实践的冲突与矛盾, 不利于业委会正常的运作。此外, 鉴于法律、法规未对业委会的民事主体及民事责任进行确定, 当业主委员会做出违反法律的规定, 并由此导致业主遭受严重损失时, 业主委员会就有可能以此来推卸责任, 逃避法律追究。

2.2 业主委员会运作机制问题

业主委员会规范、有序的运作, 需要相关的运作机制来支撑, 但业主委员会在实际运作中暴露出各种机制不完善的问题: 如监督机制、保障机制。

第一, 业主委员会缺乏有效的监督制约机制。

业主委员会在选聘物业公司、使用公共维修金、管理店面租金及停车声费用等方面有相当大的决定权。因此, 现实中物业企业、开发商向业委会行贿的事情时常发生, 据物业管理企业内部人员透露, 部分开发商或物业管理企业担心, 业主委员会成立会给自己增添烦恼, 便安排自己人担任业主委员会成员或拉拢、贿赂业主委员会成员。对于业主委员会的贿赂现象, 我国法律法规并没有就如何完善监督进行相关规定, 监督制约机制仍然处于空白状态。除此之外, 部分业主委员会不积极、主动向业主公布情况, 也不向业主汇报实际工作, 这就进一步增加了监督的难度。

第二, 业主委员会缺乏资金保障机制。

业主委员会是一个非营利性组织, 它无法产生利润来维持自身的运转, 而业主委员会的正常运作又离不开办公经费, 因此, 保障资金来源的稳定性对业主委员会至关重要。就目前来看, 业委会会有三种资金

渠道来源:首先,财政拨付,业主委员会对小区的管理,从某种程度上说是代替政府履行城市管理的职能,政府对其经费上的支持是政府为民服务的体现,但财政拨款会导致业主委员会行政化的倾向。其次,物业公司拨付,协助物管企业管理小区内的公共事务是业主委员会的职责,物业公司理应负责业主委员会的经费,但物业拨付费用会导致业委会与物业公司关系纠缠不清,甚至沦为物业公司的利益代言人。再次,业主支付,业主委员会是为维护业主利益而产生的,业主应该负责业委会的经费问题,但业主除了要承担物管费还要承担业委会的经费,这将加重业主的负担,而且还必须对业委会经费使用情况进行监督,这又增加了监督的成本。因此,业主委员会的经费来源仍有待解决,经费保障仍有待完善。

2.3 业主自治意识淡薄问题

业主委员会的健康发展离不开业主的积极参与,而业主自治意识淡薄是制约业主参与自治,导致搭便车现象泛滥的重要因素。

第一,业主权利观念不强。

广大业主的权利观念还处在萌芽阶段,他们不把参与业委会当作自己权利行使的一部分,而是把其当作一种负担。这部分业主,一方面不关注小区范围内的公共事务,不介入业委会的工作;另一方面又对业委会成员心存怀疑,认为这些委员可能出于某种目的和私心而并非真正热心于公共事务。正是业主不积极参与业委会的活动,不关心业委会的发展动态,不信任业委会的工作,使得业委会的各项举措得不到业主的广泛支持,从而在小区治理中难以形成合力,将阻碍业委会作用的发挥。

第二,业主搭便车行为泛滥。

奥尔森在集体行动理论中指出:“除非一个集团中的人数很少,或者除非存在强制或其他特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事,有理性、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同或集团的利益。”^[3]业主维权过程是艰难的,需要付出一定的时间、金钱、劳动力,况且维权活动具有公共性,“公共物品供应相连性及排他的不可能性决定了众多业主在组织维权过程中存在搭便车的动机和可能性”,^[4]部分业主在没有参与维权活动的情况下,自身的利益也同样获得保护,因此,更多的业主会选择搭便车的行

为,选择逃避公共事务。

3 完善业主委员会自治对策

3.1 明确业主委员会的法律地位

首先,应明确业主委员会的诉讼主体资格。从现阶段的法律、法规来看,业主委员会是业主大会的执行机构,但业主委员会的职责又不仅限于执行机构层面,而是成为事实上的实体组织。业主委员会在维护业主利益时,经常会寻求法律手段,但因其不具有诉讼主体资格,大多数法院不予受理,这就加剧了业主维权的艰辛,不利于业主委员会的发展,因此,明确业主委员会诉讼主体资格势在必行。其次,应确定业主委员会的民事主体资格。当业主委员会依法办理登记手续、拥有自己的办公场地时,就应当独立对外实施民事活动,承担民事责任。在国外,业主委员会发展比较成熟,许多业主委员会具备了民事主体资格,这对业主委员会的维权行动起到重要的推动作用。

3.2 完善业主委员会监督、保障机制

业主委员会在物业管理中居于核心地位,其运作状况直接关系到物业管理的成败。因此,有必要完善业主委员会的监督、保障机制,以保证其规范、有序的发展。首先,业主委员会成员应代表业主利益,真正做到:凡是与物业公司或开发商有利害关系的成员都不得进入业主委员会。其次,增设业主代表大会,成员由业主代表组成,其规模可根据小区业主人数确定,一般每个代表应代表业主20户左右,其主要职责是监督和联络作用:一是传递业委会工作的相关信息;二是代表业主行使监督权;三是协助业委会召开业主大会。这样既能保障业主大会决策权的有效行使,也能实现对业委会工作的监督。再次,设立专项资金,保障业主委员会拥有充足的运作资金。业主委员会是代表业主管理小区内的公共事务,其资金必然要求业主来承担,但考虑到由业主全部承担业委会的运作经费会加重业主的负担,因此,可以考虑设立专项资金,即从小区车辆停放费中提取一部分资金或从小区的共用房租金、物业维修基金中提取资金作为业主委员会活动的专项经费,从而使业主委员会资金来源稳定。

3.3 培养自治意识,提高参与意愿

目前,业主参与度低、搭便车现象广泛存在,一个重要的原因是业主的自治意识不强。托克维尔在论美国的民主中指出:“他们关心自己的乡镇,因为他们参加乡镇

的管理;他们热爱自己的乡镇,因为他们不能不珍惜自己的命运。他们把自己的抱负和未来都投到乡镇上了,并使乡镇发生的每一件事情与自己联系起来。他们在力所能及的范围内,试着去管理社会”。^[5]这种自治意识是公众参与公共事务的基础,也是业主参与小区公共事务的基础,缺乏自治意识,业主自然对小区公共事务漠不关心,更不会参与社区管理。因此,培养业主自治意识,是提高业主参与意愿、克服搭便车行为的重要举措。业主自治意识的培养,一方面,要培养小区业主的权利意识和公民精神,当业主具备一定的权利意识和公民精神,他们才会热心参加小区公共事务,支持业委会活动,积极维护自身权益;另一方面,培养业主的归属感,业主对小区的归属感与其对小区的满意度息息相关,美化小区环境,完善小区公共设施,加强业主之间的交流与沟通,是提升业主对小区归属感的重要途径。

业主委员会是一种新型的社区自治组织,它是随着我国经济体制改革和社会结构调整而产生的,它在社区自治中起到重要的作用。业主委员会作为一种新事物,其在实际操作中还有一些不足,因此,有必要从理论和实践两方面对这一制度进行探索,以期使业主委员会规范、有序的发展。

参考文献

- [1] 任飞. 业主委员会制度研究——以苏州美之园业委会为例[D]. 中国优秀硕士学位论文全文数据库, 2009.
- [2] 中华人民共和国国务院第504号令[Z]. 2007-10-1.
- [3] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 上海:三联书店, 1995.
- [4] 陈一凡. 善治目标下的业主委员会建设研究[D]. 中国优秀硕士学位论文全文数据库, 2009.
- [5] 托克维尔. 论美国的民主上卷[M]. 商务印书馆, 1991:76.